

A regionális központok szerepének változása Magyarország városhálózatában a szabad királyi városoktól a NUTS régióközpontokig

Kulcsszavak: szabad királyi város, törvényhatósági jogú város, megyei jogú város, regionális centrum, régióközpont, pólusváros, területfejlesztési koncepció

Jelen tanulmány a magyarországi regionális centrumok városhálózatban betöltött pozícióváltozásait követi nyomon a szabad királyi városoktól a NUTS 2 tervezési-statisztikai régiók kialakításig. A nagyvárosok szempontjából napjaink egyik legfontosabb kérdése, hogy a regionális centrumok (egyúttal pólusvárosok) lesznek-e a NUTS 2 régiók tényleges központjai, vagyis az évszázados fejlődéssel kialakult centrumokkal szemben létezik-e más alternatíva?

Magyarország nagyvárosainak közigazgatási besorolása, politikai megítélése az elmúlt másfél évszázad során számtalanszor változott, ok-okozat kérdéseként merült fel a nagyváros meghatározás is. A változásokat befolyásolták a városok „lobbi” tevékenységei, az aktuális politikai célok, a kijelölt fejlesztési irányok, a tudományos paradigmák és sajátos magyar elemként az ország területi változásai. A XIX. század városhierarchiájának csúcán a szabad királyi városok, majd a törvényhatósági jogú városok álltak, a városhálózatban betöltött szerepük azonban sok esetben nem következett rangjukból. A XX. század térszerkezeti folyamatait az ország területi változásai, és az éppen aktuális politikai irányzat racionális vagy irracionális fejlesztési elképzelései határozták meg. A rendszerváltozást követő közigazgatási reformok megszüntették a hierarchikus berendezkedést, valamennyi település önálló entitássá vált, azonban a városhálózat homogén tömegéből szigetszerűen emelkedtek ki a megyei jogú városok. A demokratikus államberendezkedéssel kialakult közigazgatási struktúrában új elemként jelentek meg az Európai Unió regionális politikáját követő, több megyét átfogó NUTS 2 tervezési-statisztikai régiók. A városhálózat csomópontjaiban elhelyezkedő regionális centrumok több száz éves fejlődés eredményeként jöttek létre, azonban a régióközpontok kijelölése elsősorban a politikai akarat függvénye.

Magyarország nagyvárosainak megítélése a XIX. század közepétől a Trianoni határváltozásokig

Az 1848. márciusi-áprilisi törvényekig a területi adózás alapegységeit, és az általános közigazgatás hatóságait a nemesi vármegyerendszer testesítette meg (*Hajdú 1996*). A nemesi vármegye (comitatus) önkormányzata önmagában alapvetően demokratikus intézményként funkcionált, azonban sem az ország, sem a vármegye városai felé nem érvényesült a demokratikus jelleg. Mint önkormányzati szerv a nemesi vármegye belügyként kezelte a közigazgatást, a bíraskodást és az ítélkezést, az adóztatást és a rendfenntartást, a megyék követeik révén az országgyűlést is befolyásolták (*Hajdú 2005*).

A nemesi vármegyék irányítása és befolyása nem terjedt ki a szabad király városokra (*libera regiae civitas*), amelyek a városi kiváltságok legfontosabb formáját jelentették. A szabad királyi városok közvetlenül a királyhoz tartoztak, mentesültek a feudális bíraskodás és az adózás alól, polgárai csak a királynak és a városnak fizettek adót. A szabad királyi város státusz kivívása a király, a megye nemessége és az egyház, valamint a városok polgársága közötti harc eredménye volt, egyúttal a város fejlődésének záloga. Az 1867-es kiegyezésig a szabad királyi városok száma 81-re nőtt, a mai Magyarország területén azonban csak 12 város nyerte el a rangot, köztük Buda, Debrecen, Győr, Pest, Pécs, Szeged és Székesfehérvár (*Beluszky 2005*).

1825-ben Magyarország legnagyobb lakosságszámú városa Debrecen volt több mint 45.000 lakosával, az egyesítés előtti Pest és Buda önmagukban kisebbnek számítottak. *Gyimesi Sándor* népességszámra, ipari és kereskedelmi szerepkör fejlettségére, igazgatási és oktatási intézmények meglétére alapozott városiassági értéke szerint Pest, Debrecen, Buda, Győr és Szeged állt a városi szerepkör volumenének hierarchikus rangsora élén (*Beluszky 2003*). *Bácskai Vera – Nagy Lajos* a piacközponti szerepkört tekintette a rangsor meghatározó elemének, számításaik során a kereskedelmi vonzáskörzet volt a meghatározó (*Bácskai – Nagy 1984*). Ennek eredménye, hogy a várostalan területek nagyvárosai, elsősorban az alföldi nagyvárosok, így Debrecen, Kecskemét és Szeged a rangsor végére kerültek. *Bácskai Vera* szerint a regionális központok és a megyeszékhelyek külön kategóriát képeztek, több város is rendelkezett regionális szintű intézményekkel, még sem volt megyeszékhely város (*Bácskai 2006*).

Az 1848. évi XXIII. törvénycikk, valamint az 1848. évi XVI. törvénycikk alapjaiban változtatta meg a közigazgatás évszázados gyakorlatát. Az Országgyűlés népképviselői alapon szerveződésével a nemesi vármegye követküldési joga elveszett, a megye kikerült a törvényhozás szereplőinek köréből. A szabad királyi városok a törvénybe foglaltak szerint önálló köztörvényhatóságok, minden tekintetben függetlenekké váltak a megyétől. A törvény kategorizálta a városokat, elsőként került a jogalkotásban említésre a nagyváros meghatározás: 4. § *Olly városok, mellyekben 12,000 lakosnál kevesebb vagyon, kis városoknak, - mellyekben 12,000 lakosnál több, de 30,000 lakosnál kevesebb vagyon, közép városoknak, - és mellyekben 30,000 lakosnál több vagyon, nagy városoknak nevezetnek.* A törvény értelmében a mai Magyarország területéről nagyvárosnak minősült Pest-Buda, Debrecen, Szeged és Kecskemét.

Az 1867-es kiegyezést követően átalakult az államstruktúra, az Osztrák-Magyar Monarchia létrejöttével az abszolutizmus merev közigazgatási rendszere felbomlott. Az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján elválasztották a közigazgatást a bíraskodástól, értelmezték a törvényhatóságok helyzetét és jogállását, meghatározták feladatait és intézményrendszerét. Ennek értelmében a köztörvényhatóságok gyakorolják az önkormányzati jogokat, közvetítik az állami közigazgatást, közérdekűségük révén országos ügyekkel is foglalkozhatnak, megfogalmazott véleményüket a kormány, az országgyűlés és más törvényhatóság elé terjeszthetik. Az 1876. évi XX. törvénycikk, az 1876. évi XXXIII. törvénycikk, valamint az 1877. évi I. törvénycikk megszüntette a feudális eredetű

önkormányzatokat és rögzítette a megyebeosztást. A törvények értelmében a korábbi 81 szabad királyi városból mindössze 25 maradt törvényhatósági jogú város (Budapest és Fiume sajátos helyzete mellett), a szabad királyi város rang a feudális korszak örökségeként élhetett tovább tartalom nélkül. A törvényhatósági joggal már nem rendelkező városokat a megyék alá sorolták, az új közigazgatási rendszerben Debrecen, Nyíregyháza és Szolnok is megyeszékhelyi rangot kapott. Az *1886. évi XXI. törvénycikk* és az *1892. évi XXVI. törvénycikk* pontosan rögzíti a törvényhatósági joggal felruházott városok sorát. Ennek értelmében a 25 törvényhatósági jogú városból 10 maradt a mai Magyarország területén: Baja, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Komárom, Pécs, Sopron, Szeged és Székesfehérvár. A törvényhatósági jogú városok közül Baja, Hódmezővásárhely és Kecskemét kivételével valamennyi város egyben szabad királyi város is volt, az *1872. évi XXXVI. törvénycikk* által egyesített Budapest, pedig mint az ország fővárosa külön státuszt képviselt (Kovács – Katus 1987).

A trianoni határmódosításokig valamennyi mai regionális központ törvényhatósági joggal rendelkezett, Debrecen, Győr Miskolc, Pécs, Szeged és Székesfehérvár közigazgatási értelemben a városhierarchia élére került.

Beluszky Pál 1990-es vizsgálatában a századfordulón kialakult városhierarchiát a városi alapfunkciók mennyisége és sokfélesége alapján állapította meg (*Beluszky 1990*). Véleménye szerint a települések hierarchikus rangja a városi alapfunkciók differenciáltságát, az ellátott feladatok szintjét, az ellátott szerepkör gyakoriságát fejezi ki. Az így kialakított rangsor 6 hierarchia szintet tartalmaz. A városhierarchia élén az 1873-ban Óbuda, Buda és Pest egyesítésével létrejött Budapest áll, amely az 1867-es kiegyezés után a közel 20 millió lakosú Magyarország fővárosa lett, az Osztrák-Magyar Monarchián belül Bécs ellenpólusa (*Győrffy 1997*). A századfordulóra Budapest lakossága már 12-szer nagyobb volt, mint a hierarchiában utána következő Zágráb lakossága, és 8-szor nagyobb, mint a második legnépesebb város, Szeged lakossága. A főváros városhálózatban betöltött szerepe már a trianoni határváltozásokat megelőzően is sokkal jelentősebb volt, mint a regionális centrumoké.

A regionális központok hierarchia szintjeit *Beluszky Pál* véleménye szerint két szempont szerint lehet megközelíteni, egyrészt a városi szerepkörök differenciáltsága (jogállás, funkció, hierarchia, városi társadalmi viszonyok) alapján, másrészt a városi funkciók mennyiségi értékei alapján (*Beluszky 1990, Beluszky 2003*). Mindkét esetben ugyanaz a 10 város alkotja a regionális centrumok körét: Zágráb, Pozsony, Kolozsvár, Szeged, Kassa, Debrecen, Pécs, Temesvár és Arad (*I. táblázat*). Regionális szerepkört változó mértékben más városok is elláttak, - mint például Miskolc, Győr, vagy Székesfehérvár - de összességében nem a regionális központok szintjén.

1. TÁBLÁZAT

A magyarországi regionális centrumok hierarchiája 1900-ban és 1910-ben

Szám	Város	Hierarchia szint	Lakosságszám 1900-ban (fő)
1.	Budapest	Főváros (1900, 1910)	716 476
2.	Zágráb	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	57 690
3.	Kolozsvár	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	46 670
4.	Pozsony	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	61 537
5.	Szeged	Teljes értékű regionális centrum (1900) Részleges regionális centrum (1910)	90 270
6.	Kassa	Teljes értékű regionális centrum (1900, 1910)	35 586
7.	Debrecen	Részleges regionális centrum (1900) Teljes értékű regionális centrum (1910)	72 351
8.	Pécs	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	42 252
9.	Temesvár	Részleges regionális centrum (1900) Teljes értékű regionális centrum (1910)	49 624
10.	Nagyvárad	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	47 018
11.	Arad	Részleges regionális centrum (1900, 1910)	53 694
12.	Miskolc	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900)	40 833
13.	Székesfehérvár	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900)	30 451
16.	Győr	Teljes értékű fejlett megyeszékhely (1900) Részleges regionális centrum (1910)	27 758

Forrás: Beluszky P. 2003

A teljes értékű regionális központok közül Zágráb (Horvát-Szlavónország), Kolozsvár (Erdély), Pozsony és Kassa (Felvidék) valójában országgrészközpontok voltak, ellentétben Szegeddel, melynek megítélése a legbizonytalanabb. A város fejlődése szempontjából meghatározó Temesvár és Arad közelsége, a Bánát és Dél-Erdély központjai a XX. század elejére már nagyobb gazdasági háttérrel rendelkeztek, mint Szeged. 1910-re a regionális központok sora módosult, és bár Zágráb, Kolozsvár, Pozsony és Kassa továbbra is teljes értékű regionális központok maradtak, közülük lépett Debrecen és Temesvár. Szeged a részleges regionális központok csoportjába került Nagyvárad, Pécs, Arad a felzárkózó Győr és Brassó mellé. Budapest változatlanul a legerősebb város maradt, 1910-re közel

900.000 lakosával jelentősen elmaradva a 2 milliós Bécsről, de messze kiemelkedve a regionális központok közül (*Hajdú 2005*).

A trianoni határváltozásokat megelőző években a mai Magyarország területén regionális központoknak tekintett városok mindegyike rendelkezett a legfontosabb közigazgatási besorolással, a törvényhatósági joggal, mellette Debrecen, Győr, Pécs, Szeged és Székesfehérvár egyúttal szabad királyi városok is voltak. A városok hierarchikus rangsorában 1910-ben csak Debrecen töltötte be teljes értékűen a regionális központ szerepkört, Győr, Pécs és Szeged részlegesen ugyan, de megfelelt a regionális központ státusznak, azonban Miskolc és Székesfehérvár teljes értékű fejlett megyeszékhely maradt.

A városhálózat változása a két világháború között

Az I. világháborút lezáró békeszerződések részeként 1920. június 4-én Versailles-ban aláírásra került a „Trianoni békeszerződés”, amelynek következményeként az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlott, a Magyar Királyság pedig elveszítette 324.411 km² összterületének (Horvátországgal együtt) közel háromnegyedét (71,34%), lakosságának majd kétharmadát (63,6%). A trianoni határváltozások után Magyarország területe 92.963 km²-re módosult, lakossága pedig alig haladta meg a 7,6 millió főt (*Palotás 1990*).

A területi változások következtében az 1910-ben a teljes értékű és a részleges regionális központok közül Zágráb (Horvátország), Kolozsvár, Temesvár, Nagyvárad, Arad és Brassó (Románia), Pozsony és Kassa (Csehszlovákia) elcsatolásra kerültek. A Magyarországon maradt Debrecen elveszítette vonzaskörzetének jelentős részét, Győr, Pécs és Szeged pedig korábban sem tartozott a teljes értékű regionális központok közé. A városhálózat új struktúrájában Budapest súlya aránytalanul dominánssá vált, a megmaradt regionális központok a különböző állami fejlesztések ellenére sem tudták ellensúlyozni a fővárost megnövekedett szerepét (*Hajdú 2005*).

A két világháború közötti időszak revíziós politikája a közigazgatásra is hatást gyakorolt, a területi változásokat és az államhatárok radikális módosítását átmenetinek kezelték, következésképpen jelentős közigazgatási reformot nem is hajtottak végre. A politikai gondolkodással ellentétben a területfejlesztési elképzelések minden tekintetben igazodtak a megváltozott körülményekhez. *Prinz Gyula* alapvetően közlekedésföldrajzi, kisebb részt településföldrajzi megfontolásokon alapuló közigazgatási struktúrája 7 regionális közigazgatási központtal számolt, melyek Budapest, Debrecen, Győr, Pécs, Szeged és Székesfehérvár (*Hajdú 2005*). *Magyar Zoltán* az 1930-as években a közigazgatás racionalizálásáról alkotott elképzeléseiben bázisként 14 megyét határozott meg, Baja, Békéscsaba, Budapest, Debrecen, Győr, Hatvan, Kaposvár, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok és Szombathely központokkal. *Prinz Gyula* és *Magyar Zoltán* megállapításait és elképzeléseit figyelembe véve *Hantos Gyula* a köz- és szakigazgatási rendszerek területi struktúrájának alapján 7 régiót határozott meg, amelyek központjaiként Budapest, Debrecen, Győr,

Miskolc, Pécs, Szeged és Szombathely lett megjelölve. *Frisnyák Sándor* szerint az 1930-as években Budapest ellenpólus városai a regionális centrumoknak tartott Debrecen, Győr, Pécs és Szeged, valamint ipari termelésük alapján Miskolc és Székesfehérvár voltak (*Frisnyák 1995*). A korábbiaktól eltérő elvek mentén, de lényegében hasonlóan fogalmazta meg *Kaffka Péter*, a Fővárosi Közmunkák Tanácsának mérnöke műszaki-gazdasági alapokon nyugvó országrendezését. Elmélete szerint a megyebeosztás alapjának „az értelmes műszaki felosztást” kell tekinteni, vagyis a 8 nagymegye (gyakorlatilag régió) közlekedésföldrajzi alapon a Budapestet övező központi megyét „legyezőszerűen” kísérő 7 nagymegye (*Kaffka 1932, Kaffka 1933*).

A bécsi döntések 55.419 km²-t jutattak vissza az elcsatolt területekből Magyarországnak. A közigazgatás tekintetében az Imrédy Béla vezette kormányzat a jogfolytonosságra helyezte a hangsúlyt, a visszacsatolások utáni megyék és járások a trianoni határváltozások előtti struktúrát vették fel. A városok száma a visszacsatolások és területnyereségek miatt folyamatosan emelkedett és 1944-re elérte a 81-et. *Erdei Ferenc* politológus-szociológus szerint az országrendezési elvek lényege, hogy a városi vonzáskörzeteknek megfelelő közigazgatási egységek jöjjenek létre. A közigazgatási struktúra megtartása érdekében tartományi szerepkörű városok kijelölése lenne szükséges, Budapest irányítása mellett Debrecen, Győr, Kassa, Miskolc, Pécs, Szeged és Szombathely (*Erdei 1939*).

A két világháború közötti időszak területfejlesztési elképzelési megmaradtak elméleti szinten, gyakorlati változás nem történhetett, a közigazgatási struktúra változatlan maradt. A II. világháborút lezáró 1947-es párizsi békeszerződések kisebb eltérésekkel visszaállították a trianoni határokat, ezzel mintegy véglegesnek tekintve Magyarország területét és határait (*Rónai 1989*).

A nagyvárosok megítélése az államszocializmus időszakának területfejlesztési elképzeléseiben

A szocializmus időszaka a területi kérdésekre adott válaszok szempontjából nem tekinthető egységesnek. Az aktuális három- és ötéves tervek, a gazdasági elvárások és kényszerek, a politikai elit racionális vagy irracionális gondolkodásmódja éppúgy hatást gyakorolt rá, mint a társadalomban jelentkező feszültségek.

A közigazgatás struktúrájában bekövetkezett változások eredményeként a korábbi 25 megyét 19 megyére csökkentették, megszüntették a községi jogállású megyeszékhelyeket, a továbbiakban megyeszékhely csak városi jogú település maradhatott (*Kolozsváry – Szamel 1950*). Az 1950. évi I. tanács törvény 24 nagyobb várost a megyei tanácsok, 29 kisebb várost pedig a járási tanácsok alá rendelt, megteremtve ezzel a megye–város, illetve a megye–járási–város hierarchiát, de függetlenítve attól Budapestet. A fővárost körülvevő agglomerációs területből, 7 városból és 16 községből létrehozták Nagy-Budapestet, melynek dominanciája a korábbi évekhez képest fokozottabban érvényesült (*Dövényi 2003*).

A közigazgatási változások mellett az 1950-es években a településhálózat formálódására a leghatározottabban a gazdasági szempontok gyakoroltak hatást. Az I. Ötéves Terv keretében a

beruházási javak szükségessége miatt a már korábban is nehézipari központnak számító települések fejlesztése történt meg, elsősorban a Borsodi Iparvidéken (Kazincbarcika, Miskolc, Ózd), valamint a Bakonyban (Várpalota, Ajka). A feldolgozó ipar központja továbbra is Budapest. A Dunántúli-középhegységtől Budapesten keresztül az Északi-középhegységig húzódó ipari tengely településeinek fejlesztése (erőltetett iparosítása) a szocialista várostípus kialakulásához vezetett.

A településhálózatra vonatkozó tervezési irányokat a Nép gazdasági Tanács határozta meg, amelynek legfontosabb eleme a települések kategorizálása volt (*Hajdú 1989*). A tervezés eredményeként 3 településhálózat-fejlesztési alapkategóriát határoztak meg, a különböző alapkategóriákba tartozó településekhez pedig differenciált fejlesztési irányokat rendeletek (2. táblázat). A hierarchia csúcsán, mint osztályon felüli település állt Budapest és a stratégiai szempontból kiemelt, nehézipari központ Miskolc. Az I. osztályú települések körébe kerültek a megyeszékhelyek mellett a korábbi megyeszékhelyek, a fejlettebbnek ítélt városok, és a nagyipari fejlesztésre kijelölt települések. A III. kategóriába kerülő 3.067 település három alcsoportba került: fejleszthető települések (III./A), részlegesen fejleszthető települések (III./B) és nem fejleszthető települések (III./C).

2. TÁBLÁZAT

A községek és városok osztályba sorolása 1951-ben

Osztály	A besorolt települések száma	Az összes település százalékában
Osztályon felüli	2	0,06
I. osztályú	73	2,27
II. osztályú		
II./A osztályú	52	1,61
II./B osztályú	29	0,90
III. osztályú		
III./A osztályú	1 254	38,91
III./B osztályú	283	8,78
III./C osztályú	1 530	47,47
Összes település	3 223	100

Forrás: Hajdú Z. 1992

Az 1950-es években a település- és településhálózat-fejlesztési elképzelések mellett a korábbiaknál radikálisabb közigazgatási reformtervezet is készült. 1953-ban a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága megvitatta a 10 megyés közigazgatási beosztás lehetőségét, amely – bár nem tudatosan – egyfajta centralizációs törekvést hordozott magában. A reformterv alapvetően közlekedési és a hadászati elvek mentén alakította ki a megyebeosztást, a tervezett megyéket olyan területi-gazdasági igazgatási alapegységgé kellett fejleszteni, amelyek nagyobb méretűek a korábbiaknál, a megyeszékhelyek pedig távolabb fekszenek a veszélyesnek ítélt határszakaszoktól (*Hajdú 1993*).

Az 1953-as közigazgatási reformterv megmaradt terv szintjén, ugyanakkor 1955-ben a Területszervezési Kormánybizottság egy 12 megyés elképzelést dolgozott ki hasonló elgondolások alapján. A megyerendezés irányelveinek alapja továbbra is a biztonságpolitika volt, azonban a közlekedésföldrajzi izokrón térképek bizonyították, hogy a megyeszékhelyek sorából nem hagyható ki sem Szeged, sem Szombathely (*Hajdú 1989*). A 12 megyés beosztás tervezetét számos vita követte, amelyben meghatározó elem volt politikai részről a megyék és megyeszékhelyek számának csökkentése, valamint szakmai részről a közigazgatás racionális szerkezetének megtartása. A viták eredményeként született meg, mintegy kompromisszumos megoldásként a 14 megyés közigazgatási beosztás tervezete.

Az egy évtizeden át tervezett közigazgatási reformok a gyakorlati életbe nem kerültek át, az 1960-as évek elején – a törekvések ellenére is – a tradicionálisan nagyvárosnak számító megyeszékhelyek álltak a városhierarchia élén. *Beluszky Pál* számításai szerint a regionális központok körébe Debrecen, Győr, Pécs és Szeged mellé a tudatosan fejlesztett nehézipari központ, Miskolc is felzárkózott (*Beluszky 2003*).

Az 1960-as években a közigazgatási változások alapját megyereformokkal szemben a gazdasági körzetesítés jelentette. 1963-ban elkészült Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve, amelyben az igazgatási egységek és a gazdasági körzetek összehangolásával érvényesült a közigazgatási tér komplex tervezése és megjelenítése (*Hajdú 2005*). A Tanulmánytervben ugyan megfogalmazták a településhálózat örökölt aránytalanságainak megszüntetését és Budapest túlsúlyának csökkentését, azonban az 1950-es évek elképzeléseihez képest lényeges változások nem jelentek meg benne. A régióközpontok száma a 9-re emelkedett, a gazdasági körzetek központi városa Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged maradt, de mellettük Nagykanizsa, Szolnok és Székesfehérvár is regionális központ besorolást kapott. A Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterv az állami irányítás központi intézményeinek, az Országos Tervhivatalnak és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumnak a kompromisszum képtelensége miatt nem valósult meg, ugyanakkor megfelelő alapot szolgáltatott a következő évek területfejlesztési irányaihoz.

A korábbi időszak fejlesztési elképzeléseire, de elsősorban a Településhálózat-fejlesztési Tanulmánytervre alapozva 1969-ben készült el az Országos Településhálózat-fejlesztési Keretterv, amelyben korántsem új elemként megjelentek a településkategóriák (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

A települések regionális szerepköre az 1969-es Országos Településhálózat-fejlesztési Keretterv szerint

Regionális szerepkör	A besorolt települések száma	Az összes település százalékában
Országos központ	1	0,03
Felsőfokú központ	7	0,22
Részleges felsőfokú központ	11	0,35
Középfokú központ	66	2,08
Részleges középfokú központ	39	1,23
Kiemelt alsó fokú központ	123	3,87
Alsó fokú központ	524	16,49
Részleges alsó fokú központ	270	8,49
Falu	2 137	67,24
Összes település	3 178	100

Forrás: Hajdú Z. 1992

Az 1970-es évek jelentős változásokat hoztak mind a közigazgatás struktúrájának formálódásában, mind településhálózat fejlesztésének tervezési irányjaiban. Az 1971. évi III. tanács törvény megszüntette a járások tanácsi szintjét és a megyék irányítása alá sorolta őket, hasonlóan a városokhoz. A megyei jogú város kategória helyett megyei városok jöttek létre, melyek Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged voltak.

1971-ben a Minisztertanács jóváhagyta az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót (OTK), amely az elkövetkező évtizedek településfejlesztési irányát is meghatározta, érvényessége elméletileg 2000-ig szólt (1007/1971. (III. 6.) Korm. sz. határozat). Az OTK a korábban alkalmazott gyakorlathoz hasonlóan kategorizálta a településeket, de az alapkategóriák száma messze a legtöbb lett (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

A települések besorolása központi szerepkörük szerint az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió alapján

Központi szerepkör	A besorolt települések száma	Az összes település százalékában
Országos központ	1	0,03
Kiemelt felsőfokú központ	5	0,15
Felsőfokú központ	7	0,22
Részleges felsőfokú központ	11	0,34
Középfokú központ	65	2,02
Részleges középfokú központ	41	1,28
Kiemelt alsó fokú központ	142	4,43
Alsó fokú központ	530	16,52
Részleges alsó fokú központ	292	9,10
Budapesti agglomerációba tartozó települések	44	1,37
Egyéb település	2 071	64,54
Összes település	3 209	100

Forrás: Hajdú Z. 1992

A Konceptiónak területfejlesztés szempontjából egyik legfontosabb eleme a területi kiegyenlítésre törekvés, amellyel Budapest közel egy évszázados városhálózatban betöltött dominanciáját kívánták megszüntetni (*Rechnitzer 1998*). Az OTK a főközlekedési hálózat meghatározó csomópontjaiban a tradicionális regionális központokat (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) ellenpólus városokként jelölte meg, azonban a Településhálózat-fejlesztési Tanulmánytervben szereplő 9 gazdasági körzettel szemben csak 5 tervezési-gazdasági körzettel számolt¹.

Az OTK-t számos bírálat érte annak ellenére is, hogy a gyakorlatban nem került alkalmazásra, elvi megállapításai azonban hosszú évekre meghatározták a településfejlesztési irányokat. Az első szakmai kritika már 1975-ben megfogalmazódott. *Bibó István* közigazgatási térszervezési elmélete szerint újra kell értelmezni a közigazgatás egységeket és optimalizálni kell a székhelyeket. A területi egységek között olyan hierarchiát kell kialakítani, amelynek során az alsóbb és a felsőbb szintű területi egységek egészben illeszkednek a következő szintű területi egységbe². A területi egységek

központjának olyan települést célszerű választani, amelyben a közszolgáltatások mindenki számára elérhetőek. Elmélete szerint a 6 kerületi székhely több városjárást átfogó területi egység közigazgatási központja legyen, amelynek Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged felel meg (*Bibó 1975*).

Az 1980-as években az egyetlen jelentős közigazgatási változás a járások megszüntetése és a városkörnyéki beosztás elkészítése volt (*Beluszky 1987*). A tervezet számos konfliktushoz vezetett a megyék részéről, mivel a városkörnyéki területi egységek nem vették volna figyelembe a történelmi megyehatárokat. A megyék ellenállása végül is a korábban kialakult területi struktúrának megfelelő városkörnyéki beosztást eredményezett.

1985-ben sor került az OTK módosítására (*12/1980-85. OGY határozat*), amelynek okai elsősorban gazdasági megfontolásokon alapultak, területfejlesztési vonatkozása kevésbé érvényesült (*Pálné Kovács 2001*). A módosítás megállapításai szerint az öt regionális funkciót betöltő város (Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged) extenzív fejlődését meg kell állítani, a mennyiségi fejlesztés helyett a felsőfokú szerepköreik bővítésére kell helyezni a hangsúlyt. Budapest csak a felsőfokú ellátásban legyen az ország kiemelkedően legjelentősebb városa, szerepkörét inkább a nemzetközi városhálózatban kell erősíteni.

Az OTK módosításának közigazgatási – és településfejlesztési – szempontból egyik legfontosabb pontja megszüntette a települések kategorizálását, előre vetítve ezzel a hierarchikus besorolástól független önkormányzatiság megteremtését.

A rendszerváltozást megelőző utolsó módosítás a nagyvárosok státuszában 1989-ben történt, megyei város besorolást kapott valamennyi 100.000 főnél népesebb város, így Kecskemét, Nyíregyháza és Székesfehérvár is.

A rendszerváltozást követő közigazgatási reformok

A rendszerváltozást követő időszakban újra értelmezésre került Magyarország közigazgatási struktúrája, annak vonatkozásában pedig a települések, városok és a megyék helyzete. Az 1990. évi Önkormányzati törvény egyfajta igazságszolgáltatás volt a települések részére a megyékkel szemben, ugyanakkor a rendszerváltozás előtti időszak területfejlesztésének – különösen az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciónak – kritikája is megfogalmazódott. Leglényegesebb elemként végleg megszűnt a közigazgatás hierarchikus rendszere, valamennyi (megyei és települési) önkormányzat egymással horizontális viszonyban álló önálló entitássá vált (*Csefkó 1997*). A középszintű igazgatásban a megyei jogú városok a megyékhez hasonló jogokkal lettek felruházva, hasonló feladatokat látnak el, differencia mindössze a területiségben érvényesül (*Zongor 1999*). A független önkormányzatú településekkel, és a megyei közgyűlésekbe küldöttket sem küldő megyei jogú városok nélkül a megyék „súlytalanná” váltak (*Pálné Kovács 1999*).

Az 1990. évi önkormányzati törvényben és annak 1994. évi módosításában – a korábbiakhoz képest ugyan „demokratikus formában” és nem a fejlesztési irányok determinálása céljából – ismét megtörtént a városok kategorizálása (*Szigeti 2002*). Az első önkormányzati törvény valamennyi 50.000 főnél népesebb várost megyei jogú városnak minősített (igaz nem automatikusan, hanem annak kérésére), de kiváltságok helyett a megyei önkormányzatoktól átvett, saját hatáskörben végrehajtandó feladatokat állapított meg. Az 1994. évi önkormányzati törvény módosítása értelmében az 50.000 főnél nem népesebb megyeszékhely városok is megyei jogú város státuszt kaptak. A kategória önmagában nem jelent pozitív diszkriminációt, a törvények értelmében nincs párhuzam a megyei jogú város státusz és a hierarchiából származó előnyök között. A népesség kategória megszabása alapvetően demokratikusnak tekinthető és nem egyedi; a városoknak teljesíteniük kell egy kritériumot, vagyis el kell érniük a – magyar viszonylatok között – kritikus tömegnek számító népességszűzöt³.

A megyék „kiürülésével” párhuzamosan felértékelődött a városok, és különösen a megyei jogú városok jelentősége, amelynek alapvetően két oka van. Egyrészt a megyei jogú városok minden vonatkozásban dominánsak megyéjükön belül, súlyuknál fogva kihagyhatatlanok a megyét érintő döntési és fejlesztési folyamatokból. Másrészt a megyei bázison szervezett dekoncentrált államigazgatási szerveknek a megyei jogú városok nyújtanak székhelyet, következésképpen a regionális keretek között létrehozott dekoncentrált (esetleg decentralizált) államigazgatási szervek központjai is optimális esetben a megyeszékhely – megyei jogú városok lehetnek (*Szigeti 2003*).

Közigazgatás szempontjából meghatározó a NUTS 2 régiók központjának kijelölése, tekintettel arra, hogy a regionális dekoncentrált (decentralizált) funkciók telepítése egyértelműen a központokban valósul meg. *Pálné Kovács Ilona* szerint, a régióközpont kijelölésének hiányában a régió városai között verseny alakul ki a regionális funkciók megszerzéséért, és a regionális szervezetrendszer nem szilárdulhat meg. A megyei jogú városok között az „igazságosság” jegyében elosztott dekoncentrált szervezetek, a rotációs rendszerben működő titkárságok, a regionális intézmények időszakonkénti költöztetése, hosszabb távon még azoknak a városoknak sem kedvez, amelyek átmeneti előnyökhöz jutnak (*Pálné Kovács 2001*).

A nemzetközi – elsősorban a francia decentralizációs törekvésekre alapozott – területfejlesztési gyakorlat szerint akkor lehet versenyképes, erős régiókat szervezni, ha azok központjában a régió egészét dinamizálni képes nagyváros van (*Perroux 1955, Pálné Kovács 1992, Bernek – Süli-Zakar 1997*).

Bartke István véleménye szerint a régiók közigazgatási központjainak a növekedési pólusokat kell kijelölni. Gazdasági-társadalmi szempontból Budapest ellenpólusainak mindössze öt város minősíthető, Debrecen és Szeged önállóan, Győr, Miskolc és Pécs pedig az agglomerációs területükkel együtt. Elméletben más százezres városok is pólusvárosnak definiálhatók (Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár), de a fejlesztésre rendelkezésre álló források megosztása veszélyeztetné a hatékonyságot (*Bartke 2007*).

Az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió rögzítette a NUTS régiók kialakításának területi kereteit, de nem határozta meg a régióközpontokat. A 2005-ben átdolgozott és aktualizált formában elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióban már megjelentek a növekedési pólusok (önállóan Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged, társközpontokként Székesfehérvár és Veszprém), azonban régióközpontok továbbra sem kerültek említésre.

Beluszky Pál 1996-ra vonatkoztatva vizsgálta a városok komplex típusait (5. táblázat). A városi funkciók súly alapján Debrecen, Pécs és Szeged teljes értékű regionális központ, Miskolc és Győr pedig hiányos szerepkörű regionális központ. Székesfehérvár ebben a vonatkozásban sorrendileg ugyan a hatodik város, azonban nem éri el a regionális központok súlyát (*Beluszky 2003*).

5. TÁBLÁZAT

Komplex várostípusok hierarchikus rangsora a városi funkciók súlya alapján 1996-ban

Sorrend	Város	Hierarchiaszint
1.	Debrecen	regionális központ
2.	Szeged	regionális központ
3.	Pécs	regionális központ
4.	Miskolc	hiányos szerepkörű regionális központ
5.	Győr	hiányos szerepkörű regionális központ
6.	Székesfehérvár	megyeközpont
14.	Veszprém	megyeközpont

Forrás: Beluszky P. 2003

Beluszky Pál és *Győri Róbert* szerint 2000-ben 5 város tekinthető regionális központnak – Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged – hasonló hierarchikus sorrendben, mint azt a korábbi vizsgálatok megállapították (*Beluszky – Győri 2006*).

A 2006-ban elfogadott Új Magyarország Fejlesztési Terv a 2005-ben megjelent Országos Területfejlesztési Konceptió alapján öt várost nevez meg önállóan pólusvárosnak, Debrecen, Győrt, Miskolcot, Pécsét és Szegedet, társközpontokként pedig Székesfehérvárt és Veszprémet. A fejlesztési tervekkel ellentétben a megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre helyezéséről szóló 297/2006. kormányrendelet a Pécs helyett Kaposvárt, Miskolccal szemben pedig Egert jelöli meg, mint a NUTS 2 régiók közigazgatási központjait.

Jelen állapot szerint a NUTS 2 régiók regionális centrumai (és egyben a fejlesztési pólusvárosok) meghatározottak, csakúgy, mint a régiók közigazgatási központjai. A decentralizáció

felé vezető következő lépés a regionális önkormányzatok székhelyeinek meghatározása, vagyis a régiók tényleges központjainak kijelölése lehet.

Jegyzetek

¹A magyar kormány 2006-ban fogadta el az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT), amely az Európai Unió 2007. és 2013. közötti 7 éves programozási időszakának hazai stratégiai referenciakerete. Az ÚMFT területfejlesztési vonatkozása kiemelt prioritásként kezeli a regionális központok pólus várossá fejlesztését elsősorban azzal a céllal, hogy oldják Magyarország túlzott Budapest centrikusságát. Az ellenpontot jelentő pólusvárosok az ÚMFT szerint Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs és Szeged, valamint társközpontokként Székesfehérvár és Veszprém, vagyis az OTK 1971-es megalkotásához képest több mint 30 év alatt a területfejlesztés vonatkozásában jelentős eredményt nem sikerült elérni.

²A Bibó István területi egységekkel kapcsolatban megfogalmazott gondolatai párhuzamba állíthatók a NUTS rendszer regionális szerkezetének kialakításával, amely szerint a területi struktúrában korábban nem létezett közigazgatási egységeket az egy szinttel kisebb egységek összevonásával kell létrehozni.

³Szekszárd, mint Tolna megye székhelye az 1994. évi Önkormányzati törvény módosításának értelmében alanyi jogon számít megyei jogú városnak, miközben lakossága 2006-ban nem érte el a 35.000 főt. Bács-Kiskun megyében Baja több mint 37.000 lakosával nem nyerte el ugyanazon státuszt. Ennek alapvető oka – a törvényt önmagában értelmezve – kizárólag a lakosságszámban keresendő. Amennyiben egy város lakossága nem éri el az 50.000 főt, és nem megyeszékhely, nem lehet megyei jogú város. Hódmezővásárhely lakossága 1996-ban 50.000 fő alá csökkent (2006-ban 47.485 fő), és mivel nem megyeszékhely a törvény értelmében nem lehetne megyei jogú város. Ellentétes folyamat történt Érden, ahol 1995-ben haladta meg a város lakossága az 50.000 főt (2006-ban 62.408 fő), azonban az Országgyűlés sorozatosan elutasította megyei jogú város kérelmét, egészen 2006-ig.

Irodalom

Bartke I. (2007) A társadalom és a gazdaság települési (térbeli) koncentrálódása, ennek hatásai és megítélése. *Magyar Tudomány*. 2007/6. 730-739. o.

Bácskai V. (2006) *Néhány gondolat a városhierarchia dualizmuskori átalakulásáról.* – In: Kárpát-medence: Települések, tájak, régiók, térstruktúrák. – Győri R.–Hajdú Z. (szerk.), Pécs-Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11-24. o.

Bácskai V. – Nagy L. (1984) *Piackörzetek, piacközpontok és városok Magyarországon 1828-ban.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Beluszky P. (1987) *A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete*. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának kutatási eredményei. 8. szám. Pécs, MTA RKK.
- Beluszky P. (1990) *Magyarország városhálózata 1900-ban*. Tér – idő – társadalom. – Tóth J. (szerk.), Pécs
- Beluszky P. (2003) *Magyarország településföldrajza (Általános rész)*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Beluszky P. (2005) *A magyar államterület közigazgatási felosztása*. – In: Magyarország történeti földrajza. I. kötet. – Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 121-152. o.
- Beluszky P. – Győri R. (2006) *A magyar városhálózat funkcionális versenyképessége*. – In: Régiók és települések versenyképessége. – Horváth Gy. (szerk.), Pécs, MTA RKK. 36-294. o.
- Berneker Á. – Süli-Zakar I. (1997) Régiók, regionális folyamatok a világgazdaságban. Régiók a földrajzi térben. *Tér és Társadalom*. XI. évf. 4. szám. 85-104. o.
- Bibó I. (1975) *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*. Budapest, MTA Igazgatástudományi Bizottsága Közigazgatástudományi Szekció.
- Csefkó F. (1997) *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Dövényi Z. (2003) Településrendszer. – In: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. – Perczel Gy. (szerk.), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 521-564. o.
- Erdei F. (1939) *Magyar város*. Budapest, Athenaeum.
- Frisnyák S. (1995) *Magyarország történeti földrajza*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Györffy Gy. (1997) *Pest-Buda kialakulása*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Hajdú Z. (1989) Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom*. III. évf. 3. szám. 43-61. o.
- Hajdú Z. (1996) A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon. *Tér és Társadalom*. X. évf. 1. szám. 5-20. o.
- Hajdú Z. (2005) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Kaffka P. (1932) Országrendezés. *Magyar Szemle*. 2. szám. 164-172. o.
- Kaffka P. (1933) Az országrendezés mérnöki megvilágításban. *Magyar Szemle*. 2. szám. 209-217. o.
- Kolozsvári V. – Szamel L. (1950) A járások területének rendezése. *Állam és Közigazgatás*. 6-7. szám. 451-465. o.
- Kovács E. – Katus L. (szerk.) (1987) *Magyarország története 1848-1890*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Palotás Z. (1990) *A trianoni határok*. Budapest, Interedition.
- Pálné Kovács I. (1992) Gondolatok egy lehetséges folyamatról, egy perifériafőváros születése: Lyon? *Tér és Társadalom*. VI. évf. 3-4. szám. 291-293. o.
- Pálné Kovács I. (1999) Régiók az ezredfordulón? A terhes örökség és a jövő modernizációs kihívásai. *Tér és Társadalom*. XIII. évf. 3. szám. 59-77. o.
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Perroux, F. (1955) Note sur la notion de 'pôle de croissance'. *Économie Appliquée* 8. 307-320. o.

Rechnitzer J. (1998) *Területi stratégiák*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Rónai A. (1989) *Térképezett történelem*. Budapest, Magvető Könyvkiadó.

Szigeti E. (2002) *Község, város, jogállás. (A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése.)* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Szigeti E. (2003) *Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszere regionalizálásának kérdései*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Zongor G. (1999) Változatok a középszintre, avagy a magyar közép szinttelenség. *Tér és Társadalom*. XIII. évf. 3. szám 45-58. o.

1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról

1848. évi XXIII. törvénycikk a szabad királyi városokról

1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről

1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről

1876. évi XX. törvénycikk némely törvényhatóságok megszüntetéséről

1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről

1877. évi I. törvénycikk némely törvényhatóságok véglegesen megállapított területének az 1876. évi XXXIII. tc. rendelkezése folytán törvénybe iktatásáról

1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról

1892. évi XXVI. törvénycikk a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXXIII. tc. némely rendelkezéseinek módosításáról

1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról

1971. évi I. törvény a tanácsokról

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

1007/1971. (III. 6.) Korm. sz. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióról

12/1980-85. OGY határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió módosításáról

35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

297/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet a közigazgatási hivatalokról